

CONSEIL SUPERIEUR DE LA SECURITE SOCIALE

Audience publique du onze juin deux mille vingt

Composition:

Mme Marianne Harles, président de chambre à la Cour d'appel,	président
Mme Mylène Regenwetter, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
Mme Michèle Raus, conseiller à la Cour d'appel,	assesseur-magistrat
M. Francesco Spagnolo,	secrétaire



ENTRE:

le Fonds national de solidarité, établi à Luxembourg,
représenté par le président de son conseil d'administration actuellement en fonction,
appelant et intimé sur incident,
comparant par Maître François Reinard, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg;

ET:

X, né le [...], demeurant à [...],
intimé et appelant sur incident,
comparant par Maître Alex Penning, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

Par requête déposée au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale le 18 février 2020, le Fonds national de solidarité a relevé appel d'un jugement rendu par le Conseil arbitral de la sécurité sociale le 10 janvier 2020, dans la cause pendante entre lui et X, et dont le dispositif est conçu comme suit: Par ces motifs, le Conseil arbitral de la sécurité sociale, statuant contradictoirement et en premier ressort, déclare le recours recevable en la pure forme ; rejette le moyen de la nullité de la décision du comité directeur du Fonds national de solidarité du 31 janvier 2019 ; dit partant que la décision du comité directeur du Fonds national de solidarité du 31 janvier 2019 n'est pas nulle ; déclare le recours partiellement fondé ; considère que la demande de restitution est fondée en son principe et qu'il y a eu donation ; déclare la demande de restitution du Fonds national de solidarité, pour les prestations versées pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018, fondée à concurrence d'un montant de 47.994,61 euros.

Les parties furent convoquées pour l'audience publique du 14 mai 2020, à laquelle le rapporteur désigné fit l'exposé de l'affaire.

Maître François Reinard, pour l'appelant, conclut à voir déclarer l'appel fondé et réformer le jugement du Conseil arbitral du 10 janvier 2020.

Maître Alex Penning, pour l'intimé, interjeta appel incident et il contesta en ordre principal la légalité de la décision du 31.01.2019 du comité directeur, sinon il conclut à voir dire qu'il n'y a pas lieu à restitution du montant de 47.994,61 euros ; quant à l'appel principal, il conclut à le voir déclarer non fondé. Quant à l'indemnité de procédure, il la contesta tant dans son principe que dans son quantum.

Maître François Reinard conclut au rejet de l'appel incident.

Après prise en délibéré de l'affaire le Conseil supérieur rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé avait été fixé, l'arrêt qui suit:

Saisi du recours introduit le 8 mars 2019 par X contre une décision du comité directeur du Fonds national de solidarité (ci-après FNS) du 31 janvier 2019, par laquelle la restitution du complément versé pour un montant total de 63.799,73 euros en faveur de sa mère A pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018 est sollicitée et ce en application de l'article 15 c) de loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le FNS à participer aux prix des prestations fournies dans la cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit (ci-après loi modifiée du 30 avril 2004), le Conseil arbitral, par jugement du 10 janvier 2020, a déclaré le recours recevable en la forme, a rejeté le moyen de nullité de la décision entreprise, a considéré que la demande de restitution est fondée en son principe, qu'il y a eu donation et a déclaré le recours partiellement fondé jusqu'à concurrence de 47.994,61 euros.

Pour faire droit à la demande en réduction du montant initial réclamé de 63.799,73 euros à 47.994,61 euros pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018 (erronément indiquée dans le dispositif alors que la période visée par le jugement est celle du 1^{er} avril 2015 au 31 décembre 2018), il a considéré que la juridiction civile avait déjà été saisie d'une demande identique relative au remboursement des prestations du complément pour la période s'étendant du 1^{er} octobre 2013 au 31 mars 2015 entre les mêmes parties, l'objet ayant également été le

même, et qu'au vu de l'autorité de chose jugée découlant de l'arrêt de la Cour d'appel prononcé le 26 avril 2017, aucun remboursement ne saurait plus être réclamé pour la période d'octobre 2013 à mars 2015.

Par requête déposée le 18 février 2020 au secrétariat du Conseil supérieur de la sécurité sociale, le FNS a régulièrement interjeté appel limité au volet ayant retenu que le remboursement des prestations servies du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2015 se heurterait à l'autorité de chose jugée acquise par l'arrêt de la Cour d'appel du 26 avril 2017. Il se dégagerait pourtant sans équivoque de la lecture de l'arrêt en question que les juges d'appel, après avoir rappelé qu'il n'appartient pas aux juridictions judiciaires d'examiner la légalité des décisions individuelles à caractère social du comité directeur du FNS sous peine de méconnaître l'autonomie du droit social, ont retenu, face au constat d'une donation opérée entre A et son fils X, que seules les demandes en restitution dûment documentées par une décision afférente du comité directeur du FNS peuvent servir de fondement à une condamnation au civil de X. Ainsi, en présence d'une décision du comité directeur du 25 avril 2014, visant exclusivement la période du 1^{er} octobre 2013 au 21 décembre 2013, toute période postérieure, faute de décision de restitution du comité directeur, ne pouvait servir de fondement à la condamnation de X. Selon le FNS, il aurait pallié à cet oubli en réclamant, par décision du 31 janvier 2019, la restitution de toutes les prestations servies à A depuis le 1^{er} janvier 2014.

La décision du comité directeur du 31 janvier 2019 portant sur la restitution du montant de 63.799,73 euros devrait donc être maintenue dans son intégralité sans qu'il n'y ait lieu à réduction au montant de 47.994,61 euros sous prétexte d'une autorité de chose jugée d'un arrêt ne visant même pas cette décision du comité directeur du 31 janvier 2019.

Par courrier du 18 mars 2020, la partie intimée a fait part de son intention d'interjeter appel incident. À l'audience au Conseil supérieur du 14 mai 2020, l'intimé a contesté la légalité de la décision du comité directeur du 31 janvier 2019 au motif que le procès-verbal de cette séance n'était pas communiqué, l'empêchant notamment de vérifier le quorum de présence. Pour appuyer son argumentation, il entend se référer à la jurisprudence du Conseil supérieur, notamment à un arrêt du 3 novembre 2016 et à un arrêt du 26 novembre 2018.

Subsidiairement, il estime qu'il appartient au FNS de rapporter la preuve non seulement qu'il a touché de l'argent de sa mère, mais une fois ce fait prouvé, d'en établir le montant exact. À supposer qu'il aurait touché de l'argent, ce montant aurait uniquement servi à apurer une dette de sa mère à son encontre, notamment pour rembourser un prêt personnel. En l'absence de donation, aucune restitution du complément ne pourrait lui être réclamée.

Encore plus subsidiairement, il demande la confirmation du jugement entrepris pour autant qu'il n'a pas fait droit à la demande de restitution du FNS pour la période de janvier 2014 au 31 mars 2015 au vu de l'autorité de chose jugée découlant de l'arrêt de la Cour d'appel du 26 avril 2017. Le comité directeur du FNS ayant à l'époque oublié de prendre une décision, il ne pourrait plus pallier à cet oubli.

Enfin, il conteste l'indemnité de procédure lui réclamée par le FNS tant dans son principe que dans son quantum.

Quant à l'appel incident :

Conformément à l'article 29 du règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 tel que modifié, en l'absence de dispositions spécifiques dans ledit règlement, ce sont les règles de procédure civile qui sont applicables devant le Conseil supérieur de la sécurité sociale. En l'absence de toute disposition spécifique concernant l'appel incident, c'est l'article 571 du NCPC, suivant lequel l'intimé pourra interjeter incidemment appel en tout état de cause, qui s'applique en l'occurrence.

Il en résulte que l'appel incident est recevable.

Quant à la régularité de la décision du comité directeur du 31 janvier 2019 :

L'intimé estime que la décision du comité directeur ne renfermant pas le procès-verbal de la séance du 31 janvier 2019 ne saurait être régulière et il entend se référer à ce sujet à deux arrêts du Conseil supérieur des 3 novembre 2016 et 26 novembre 2018.

Il importe de relever que les cas d'espèces différaient des éléments actuellement soumis à l'appréciation du Conseil supérieur. Ainsi, dans l'arrêt du 3 novembre 2016, le Conseil supérieur a retenu qu'aucune décision motivée n'ayant été notifiée, la partie appelante n'avait pas pu introduire un quelconque recours et qu'il y avait lieu, dès lors, par réformation de la décision appelée, de renvoyer le dossier devant le comité directeur du FNS pour régularisation afin de lui permettre de notifier à la partie appelante ses décisions dûment motivées pour mettre cette dernière en mesure d'apprécier en connaissance de cause si elle voulait attaquer ces décisions.

Dans l'arrêt du 26 novembre 2018, le Conseil supérieur avait précisé que la juridiction de première instance avait conclu comme suit : « *la décision du comité directeur n'a pas été versée et il n'existe aucune preuve que lors de la séance du 26 mai 2017 du comité directeur une telle décision aurait été prise* » pour retenir que : « (...) *le FNS ignore totalement l'argumentation du Conseil arbitral et s'obstine à affirmer que la décision du comité directeur du 26 mai 2017 existe. Cependant l'appelant ne verse ni la décision du 26 mai 2017, ni la preuve de la notification de cette décision. Il va sans dire que le courrier du 29 mai 2017, informant l'intimé que le comité directeur a pris une décision de restitution le 26 mai 2017, ne remplace pas cette décision qui, elle, doit être notifiée à l'intéressé conformément à l'article 21 (3) de la loi du 30 juillet 1960. (...)* ». Le dossier avait été renvoyé devant le FNS pour régularisation.

Dans le présent dossier, la situation se présente différemment et il y a lieu de rappeler les dispositions légales applicables. En vertu de l'article 16 (8) de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création du FNS (ci-après loi du 30 juillet 1960) toutes les questions de prestation pourront faire l'objet d'une décision provisoire du président et ces décisions doivent être approuvées par le comité directeur. L'article 39 de l'arrêté grand-ducal du 20 août 1960 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 30 juillet 1960 concernant la création du FNS exige qu'un procès-verbal soit dressé pour chaque séance du comité directeur et que ce procès-verbal contient les délibérations ainsi que les décisions prises. Cette disposition légale précise encore que le procès-verbal de la séance doit indiquer la date de la séance, les noms des membres présents et ce procès-verbal doit être signé par le président.

Il résulte de la pièce n°20 versée par le FNS que cette disposition a bien été respectée, mais l'intimé a objecté que ce procès-verbal de séance n'a pas été annexé à la décision du comité directeur qui lui a été régulièrement notifiée conformément à l'article 23 de la loi du 30 juillet 1960.

Or, il ressort des dispositions légales que c'est bien la décision du comité directeur qui doit être notifiée à l'intéressé, il n'est ni exigé que le procès-verbal doit faire partie intégrante de cette décision, ni qu'il doit être notifié ensemble avec la décision du comité directeur. Ce qui importe, et c'est d'ailleurs ce qui avait été mis en exergue dans les décisions du Conseil supérieur citées par l'intimé, que tout acte administratif de nature à porter atteinte aux droits doit être motivé de façon adéquate, claire et suffisante, pour mettre l'intéressé en mesure de décider de l'opportunité d'attaquer cet acte.

En l'espèce, par courrier recommandé du 9 janvier 2019, lui notifié le 16 janvier 2019, X a, dans un premier temps, été informé des faits portés à la connaissance du FNS et des dispositions légales en vigueur sur base desquels le FNS envisage de solliciter de sa part le remboursement des prestations versées au profit de sa mère.

Ce courrier, valant déclaration d'intention, s'est concrétisé par la décision du comité directeur prise le 31 janvier 2019 et laquelle se réfère à la disposition légale applicable et qui explique pour quelles raisons le remboursement est sollicité. Elle indique par ailleurs le montant total qui est réclamé, ainsi que la période des prestations pour laquelle le remboursement est sollicité. Cette décision du comité directeur, pièce n°28 de la farde du FNS, est dûment motivée et renferme le certificat des prestations versées pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018.

Le Conseil supérieur constate, à l'opposé des deux affaires ayant donné lieu aux arrêts des 3 novembre 2016 et 26 novembre 2018, qu'une décision dûment motivée, notifiée à X le 7 février 2019, a été prise par le comité directeur le 31 janvier 2019 et il a été mis en mesure de décider de l'opportunité de l'attaquer.

La décision du 31 janvier 2019 est partant régulière quant à la forme.

Quant à la légalité de la décision du comité directeur du 31 janvier 2019 :

Il convient de relever, que suivant l'article 15 c) de la loi du 30 avril 2004 autorisant le FNS à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit, il peut réclamer dans les limites à fixer par un règlement grand-ducal la restitution des sommes par lui versées au titre du complément contre le donataire du bénéficiaire, lorsque ce dernier a fait la donation directe ou indirecte postérieurement à la demande du complément, ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ou après l'âge de cinquante ans accomplis (ajouté par la loi du 19 décembre 2014), au maximum jusqu'à concurrence de la valeur des biens, au jour de la donation.

Il résulte des éléments du dossier que par acte de vente du 17 février 2012 (et non acte de donation comme erronément indiqué dans le jugement entrepris) A, veuve de B, a vendu un bien immobilier pour la somme de 170.000 euros. Suivant

un certificat établi par la Caisse nationale d'assurance pension du 9 août 2013, sa pension de veuve s'élève à 1918,44 euros. Le 29 octobre 2013 X a introduit le formulaire de demande en obtention du complément, rempli et signé par ses soins, au FNS. Il y indique que sa mère ne possède plus de bien immobilier et que nonobstant la vente de son appartement intervenue une année plus tôt, elle ne dispose plus de l'argent touché en vertu « *d'une donation du 17 février 2012* » et il y est remarqué à titre d'explications « *la somme de la vente de l'appartement, 170.000, a entièrement servi à rembourser le prêt de mon fils X auprès de la banque Raiffeisen à Luxembourg* ».

En l'espèce, il n'est pas contesté par X qu'il a reçu l'argent provenant de la vente de l'appartement de sa mère et, à l'opposé de sa position défendue par son mandataire à l'audience, il y a également renseigné que le montant obtenu de sa mère, à savoir 170.000 euros, soit l'intégralité du prix de vente, a servi à apurer une dette personnelle de sa part tout en précisant que sa mère ne disposait plus du prix de vente en raison « d'une donation ».

C'est partant à juste titre que le FNS soutient, au vu des pièces soumises, que la preuve d'une libéralité se réalisant par la remise du prix de vente de l'appartement donné au fils, donataire, par la mère, donateur, est rapportée à suffisance. À l'audience, X a contesté toute intention libérale en soutenant que l'argent devait servir à apurer une dette personnelle de sa mère à son égard. Or, il est resté en défaut de rapporter le moindre élément tangible pouvant servir de début de commencement de preuve d'un prêt de 170.000 euros accordé à sa mère et il n'a fourni aucune explication ni quant à la date où un pareil prêt aurait été nécessaire, ni pour quelles raisons il devait déboursier une somme conséquente au profit sa mère. Ses affirmations, peu crédibles, sont donc restées non seulement à l'état de pure allégation, mais encore contredites par les pièces versées en cause.

Le FNS est partant en droit, sur base de la décision du comité directeur du 31 janvier 2019, de lui réclamer la restitution du complément versé pour la période visée dans la prédite décision.

S'y ajoute pour être complet que le principe d'une libéralité reçue en 2012, sur base duquel le FNS s'est estimé en droit, en vertu de l'article 15 c) de la loi du 30 avril 2004, de lui réclamer, par décision du comité directeur du 25 avril 2014, la restitution d'une partie du montant versé, n'avait, à l'époque, pas été remis en cause par X et a servi de fondement à la décision de la Cour d'appel du 26 avril 2017 pour accorder, sur base de cette décision du comité directeur du 25 avril 2014 qui n'a pas été autrement contestée par X, un titre exécutoire au FNS.

Quant à l'autorité de chose jugée tirée de l'arrêt de la Cour d'appel du 26 avril 2017 pour la période s'étalant du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2015 :

En se basant sur la décision du comité directeur du FNS du 25 avril 2014, notifiée à X le 12 mai 2014 et non entreprise par un recours, le FNS a fait comparaître X, par exploit d'huissier de justice du 7 janvier 2015, devant la juridiction civile, pour le voir condamner au paiement de la somme de 14.310,98 euros au titre de restitution de prestations de complément « accueil gérontologique » versées sur base de l'article 15c) de la loi du 30 avril 2004.

Par conclusions du 22 mai 2015, le FNS a augmenté sa demande en paiement en considération

des compléments opérés en faveur de A jusqu'au mois de mars 2015 inclus. La juridiction de première instance a, dans son dispositif, décidé qu'elle « *reçoit la demande en la forme, déclare la demande du Fonds national de solidarité contre X fondée, le condamne à payer au FNS la somme de 18.601,47 euros, déboute X de sa demande en octroi d'une indemnité de procédure, condamne X à payer au FNS la somme de 1.000 euros sur base de l'article 240 du code de procédure civile.* »

Ce jugement a été entrepris par la voie d'appel et il convient dès lors d'analyser ce qui a été discuté en droit et ce qui a été tranché par l'arrêt n°86/17 du 26 avril 2017.

S'il ressort des éléments de fait consignés à l'arrêt en question qu'à l'audience le FNS a produit un décompte reprenant les prestations liquidées par lui en faveur de la mère de X pour les exercices 2013 à 2015 d'un montant total de 18.601,47 euros, toujours est-il que la Cour d'appel a précisé que faute de décisions du comité directeur pour les compléments versés en 2014 et en 2015, il ne lui appartiendrait pas de se prononcer sur cette question dans la mesure où seules les demandes en restitution dûment documentées par une décision du comité directeur peuvent servir de fondement à une décision de condamnation. Le dispositif de l'arrêt est conçu comme suit « *reçoit l'appel en la forme, le déclare partiellement fondé, réformant, réduit au montant de 2.796,33 euros la condamnation de X au bénéfice du Fonds national de solidarité, confirme le jugement entrepris pour le surplus, rejette les demandes en octroi d'une indemnité de procédure dans le cadre de la présente instance.* »

Aux termes de l'article 1351 du Code civil, « *l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même ; que la demande soit fondée sur la même cause ; que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité* ».

L'exception de l'autorité de la chose jugée empêche que ce qui a été définitivement jugé antérieurement puisse à nouveau être soumis à l'appréciation d'un juge. Pour qu'elle puisse jouer il faut qu'il y ait triple identité d'objet, de cause et de parties agissant en mêmes qualités.

Il convient dès lors, sur base des considérations juridiques qui précèdent, de revenir plus en détail à l'arrêt du 26 avril 2017 afin d'apprécier l'autorité qu'il convient d'y attacher.

Il est exact que les parties en cause, à savoir le Fonds national de solidarité d'un côté et X de l'autre, sont identiques.

Cependant, aussi bien l'objet du litige, qui est déterminé par les prétentions respectives des parties, que la cause ne sont pas identiques.

En effet, devant le Conseil supérieur, juridiction sociale, l'objet consiste à examiner la légalité des décisions individuelles à caractère social du comité directeur du FNS et, devant la juridiction civile, une fois la légalité de la décision reconnue, l'objet consiste, sur base de la décision du comité directeur dont la légalité ne peut plus être remise en question, d'obtenir un titre exécutoire. En l'espèce, la Cour d'appel dans son arrêt du 26 avril 2017, a condamné X au remboursement de 2.796,33 euros au profit du FNS pour la période du 1^{er} octobre 2013 au 21 décembre 2013 sur base d'une décision du comité directeur du 25 avril 2014 dont la légalité n'avait pas été remise en question.

Dans le cadre de la situation évolutive soumise à appréciation du Conseil supérieur, il est incontestable que non seulement le FNS se base sur une autre décision de son comité directeur, donc la cause est également différente, en l'espèce il s'agit de se prononcer sur la légalité d'une décision du comité directeur du 31 janvier 2019, notifiée le 7 février 2019 à X (et non le 16 janvier 2019 comme erronément indiqué dans le jugement de première instance), mais encore que la période visée est une autre et concerne, suivant certificat annexé, des prestations que le FNS a payé au profit de la mère de X du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018 pour le montant de 63.799,73 euros.

En conséquence, par réformation du raisonnement soutenu par le premier juge, il n'y a pas autorité de chose jugée à accorder à la décision de la Cour d'appel du 26 avril 2017 pour ce qui a trait à la demande de remboursement de prestations servies par le FNS pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018 sur base de la décision du comité directeur du 31 janvier 2019 faute d'identités d'objet et de cause.

La prétention du FNS en obtention d'une indemnité sur base de l'article 240 du NCPC est à rejeter.

Par ces motifs,

le Conseil supérieur de la sécurité sociale,

statuant contradictoirement, sur le rapport oral du magistrat désigné,

déclare l'appel ainsi que l'appel incident recevables en la pure forme,

dit la décision du comité directeur du Fonds national de solidarité du 31 janvier 2019 fondée en son principe,

par réformation,

déclare la demande de restitution du Fonds national de solidarité, pour les prestations versées pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018, fondée à concurrence d'un montant de 63.799,73 euros,

déclare l'appel incident non fondé,

déboute la partie appelante de sa demande en obtention d'une indemnité de procédure sur base de l'article 240 du Nouveau code de procédure civile.

La lecture du présent arrêt a été faite à l'audience publique du 11 juin 2020 par Madame le Président Marianne Harles, en présence de Monsieur Francesco Spagnolo, secrétaire.

Le Président,
signé: Harles

Le Secrétaire,
signé: Spagnolo